安全理事会

Distr.: General
15 August 2019
Chinese
Original: English

秘书长关于索马里的报告

一. 导言

1. 本报告是根据安全理事会第2461(2019)号决议第22段和第2431(2018)号决议第55段提交的，其中说明了这两项决议的执行情况，包括联合国索马里援助团(联索援助团)和联合国索马里支助办公室(联索支助办)的任务执行情况。报告介绍了2019年5月5日至8月4日期间索马里的主要事态发展。

二. 政治、安全和经济概况

A. 政治事态发展

2. 在本报告所述期间，索马里联邦政府与联邦成员州之间依然关系紧张。为恢复对话，穆罕默德·阿卜杜拉希·穆罕默德“法马约”总统与联邦成员州领导人以及贝纳迪尔州州长于5月5日至10日在加罗韦举行了会晤。会议未能就两级政府间未来协商机制达成政治协议或共识。在加罗韦会议后，联邦成员州重申了不满，包括提出在关键政治进程和联邦立法方面缺乏协商，并称联邦政府干涉州内事务。

3. 在立法方面，人民院(下院)议长和上院议长在7月12日举行的联合新闻发布会上宣布联邦议会两院恢复合作，实际结束了议会两院之间长达7个月的分裂。尽管两院分裂，但有几项法案在立法议程上取得了进展。5月20日，下院开始对选举法案进行一读，还通过了石油法案并提交上院。6月24日，下院在收到上院意见后通过了关于设立反腐败委员会的法案，这是一个立法优先事项，旨在加强索马里的公共财政管理框架。

4. 在本报告所述期间，最主要的事件是与联邦成员州选举有关的政治动态，这些事态加剧了联邦政府与联邦成员州之间的紧张关系。法马约总统在5月15日的讲话中说，他的政府和联邦成员州领导人的任期都不应超过限制，因为延长任期会损害国家机构的信誉，破坏公众信任。5月25日，内政、联邦事务与和解部

19-13825 (C) 190819 190819

请回收

发布了题为“区域州选举的一般原则和程序”的新闻稿，申明该部有权监督联邦成员州的选举进程并核证结果。朱巴兰、贾穆杜格、邦特兰和希尔谢贝利认为这一决定违宪而不予考虑。

5. 6月24日至8月3日，哈桑•阿里•海尔总理前往贾穆杜格州，与贾穆杜格总统艾哈迈德•杜阿勒•盖尔“哈夫”和包括“先知的信徒”组织在内的关键利益攸关方接触，以期解决有关选举日程的争议。总理访问了数个人口中心，并与包括长老、商界人士和年轻人在内的当地民众进行了交流。由于联邦政府与“先知的信徒”进行了接触，哈夫总统废除了贾穆杜格州与“先知的信徒”于2017年签署的吉布提权力分享协议。现已商定举行一次和解会议，以期在杜萨马雷卜举行该州的议会和总统选举，联邦政府还与“先知的信徒”达成了协议，将“先知的信徒”部队并入索马里安全机构。内政、联邦事务与和解部成立了一个和解委员会，负责筹备将于8月初举行的会议。7月22日，由我的索马里问题特别代表詹姆斯•斯旺和非洲联盟委员会主席索马里问题特别代表弗朗西斯科•卡埃塔诺•若泽•马德拉率领的高级别国际代表团访问了杜萨马雷卜，并与总理与和解委员会进行了讨论。代表团鼓励委员会搭建一个包容各方的论坛，以期实现公平、透明的选举进程。7月15日，哈巴尔吉迪尔部族会议在霍比奥开幕，目的是加强各个小部族之间的团结。

6. 7月4日，朱巴兰独立选举和边界委员会公布了州选举日程。总统选举定于8月24日至30日这周举行。7月23日，委员会公布了将要负责选出州议会候选人的长老名单，但该名单仍然存在争议。总统候选人的登记条件已经公布，迄今有9人登记为候选人，其中包括现任总统艾哈迈德•马多贝和两名妇女。7月17日，一些总统候选人对该州选举过程缺乏透明度和合法性表示关切，并威胁若不作出改进，就将进行平行选举。他们还呼吁联邦政府和国际社会进行干预，并要求在中立地点举行自由、公平的选举。7月31日，委员会表示，选举行动正在推进，朱巴兰长老正在基斯马尤确定州议会提名名单，将于8月6日提交该名单。

7. 在西南州，州当局与部族长老继续开展选举后的部族和解努力。6月13日，迪吉尔-米里弗尔部族长老的代表成立了一个由15名成员组成的执行委员会，负责推动与西南州当局和联邦政府的和解议程。在此之前，莱桑小部族曾试图解决与2018年12月州总统选举有关的问题，但未获成功。青年党前副领导人、州总统候选人穆赫塔尔•罗博夫仍被联邦政府羁押，其状况继续引发争议。当局还努力在区一级扩大权力，包括在马尔卡区和巴尔达莱区改组行政当局，并于6月23日任命了布哈卡巴区的新行政当局，该区是拜多阿与摩加迪沙之间主要补给路线上的战略要地。

8. 在希尔谢贝利，州总统穆罕默德•阿卜迪•瓦尔任命了希兰州的新州长，但前任州长拒绝离职并获得民兵部队支持，导致局势紧张。随后在贝莱德文发生示威，导致一名警察在关于收入收取点控制权的争端中被杀。由瓦尔总统领导的谈判持续数周后，前州长于7月13日将职位移交给新任命的州长，并承诺与继任者合作。6月，希兰州的哈巴尔吉迪尔和哈瓦德尔小部族之间还发生了关于牧场和水资源的冲突，导致两个部族各有数人死亡。

9. 在邦特兰，邦特兰教育部长访问 Badhan 区监测考试，加剧了紧张局势，导致“索马里兰”与邦特兰安全部队之间发生冲突。萨纳格州 Warsangali 部族的军官和公务员称其在“索马里兰”政府中代表名额不足，于 5 月下旬弃离公职并搬到邦特兰控制区。6 月 3 日，“索马里兰”与邦特兰交换了 2018 年 5 月在 Tukaraq 俘虏的 17 名囚犯。

10. 在“索马里兰”，“索马里兰”总统于 6 月 25 日解除了萨纳格州西部 3 个区为期两个月的紧急状态，此前因这些区一再发生部族间冲突而实施了紧急状态。7 月 7 日至 8 日，这些区再次发生冲突，18 名平民在部族间暴力中丧生。本报告所述期间，在索马里与“索马里兰”之间恢复对话方面进展甚微。6 月 25 日，人道主义对话中心主办了一次会议，审查国际社会在推动双方开展对话方面所作的努力。7 月 17 日，法马约总统宣布成立与“索马里兰”和解与对话全国委员会，负责拟定谈判路线图，并领导联邦政府的互动努力。“索马里兰”随后发表声明，重申关于对话的承诺，但拒绝接受联邦政府提出的形式。

11. 尽管地区和国际伙伴为缓解紧张局势和促进对话作出持续努力，但索马里与肯尼亚之间由海上边界争端和其他问题引发的紧张关系仍在持续。6 月 26 日，国际法院安排于 2019 年 9 月 9 日就两国海上边界争端举行听证会。

12. 在其他地区事态发展方面，索马里沿海海盗问题联络小组于 6 月 20 日在毛里求斯举行了第 22 次全体会议。在全体会议期间，联络小组成员认可肯尼亚从 2020 年 1 月 1 日起担任联络小组的新任主席，任期两年。7 月 20 日，南非前总统塔博•姆贝基率领由政府间发展组织(伊加特)和联合国组成的联合小组访问索马里，征求关于地区安全和经济一体化的意见。非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)部队派遣国代表于 7 月 12 日举行会议，讨论非索特派团部队缩编对索马里和平与国家建设进程的影响。

B. 安全事态发展

13. 在本报告所述期间，安全局势持续动荡。青年党继续实施暴力，包括针对政府设施和人员、安全部队、国际合作伙伴以及酒店和餐馆等公共场所发动袭击。

14. 5 月 5 日至 6 月 3 日斋月期间共发生 228 起事件，高于 2017 年和 2018 年斋月期间。约 35%的暴力事件发生在贝纳迪尔州，索马里南部占 34%，表明青年党的行动重点在本报告所述期间没有改变。总体而言，6 月和 7 月的安全事件大幅下降。然而，7 月简易爆炸装置袭击事件增加，发生了几起引人注目的恐怖袭击。

15. 青年党在摩加迪沙实施了几起车载简易爆炸装置袭击。5 月 14 日，在 Warta Nabada 区，一名自杀炸弹手驾驶此类装置进入区行政办公室，造成 4 人死亡，10 人受伤。5 月 22 日，在 Boondheere 区，一名自杀炸弹手利用车载简易爆炸装置，针对国家情报与安全局监狱的一个检查站发动袭击。爆炸造成至少 17 人死亡，另有 20 人受伤。6 月 15 日，在联邦议会附近的一个检查站发生了另一起涉及此类装置的袭击事件，据报有 9 人死亡，另有 20 人受伤。针对平民的袭击和杀害仍在持续，在 5 月的最后一周，摩加迪沙至少有 11 名平民被杀。

16. 7 月 22 日，在 Km.4 交叉路段街区，联合国粮食及农业组织一名本国工作人员在检查站的一起车载简易爆炸装置爆炸中受伤。7 月 24 日，位于摩加迪沙的贝纳迪尔州行政当局遭到简易爆炸装置袭击，据报有 10 人死亡。伤亡人员包括两名地区专员和其他高级官员。摩加迪沙市市长兼贝纳迪尔州州长于 8 月 1 日在卡塔尔因伤势过重死亡，此前他被送往那里接受治疗。青年党声称对此次事件负责。尽管目前正在加强安全措施，包括专为应对摩加迪沙面临的威胁而对青年党发动空袭以及国民军-非索特派团在下谢贝利开展联合行动，但是摩加迪沙内外部遭到的大规模袭击仍在不断增加，突显了该团体的韧性和强大的行动能力。

17. 在下谢贝利，国民军在非索特派团部队和国际合作伙伴的支持下，继续开展进攻行动以夺取领土。青年党继续采用“打了就跑”的伏击行动和简易爆炸装置袭击该州的公职人员和伙伴部队。在失去巴里拉和萨比德镇之后，青年党在本报告所述期间作出重大努力，对国民军和非索特派团守卫阵地的战略部队能力和后勤能力提出考验，但国民军仍驻守原地，继续坚守这些战略要地。

18. 在贾穆杜格州，在就州选举进程开展政治谈判期间，总体安全局势仍然紧张。青年党声称对 5 月 31 日一名联合国工作人员在南加勒卡约遭暗杀事件负责。“索马里兰”和邦特兰之间有争议边界地区的局势也依然紧张。

19. 在朱巴兰州，参加州选举进程的部族长老和参选者的安全是优先关切问题。6 月 17 日，在基斯马尤，身份不明的枪手在疑似涉及选举的事件中开枪打死了 Biyomal 部族的一名传统长老。7 月 12 日，青年党对基斯马尤 Medina 酒店发起复合式袭击，造成 33 人死亡，其中包括一名州总统候选人和国际移民组织的一名承包商，另有 56 人受伤。

20. 记录在案的空袭次数低于上一个报告所述期间，与 1 月和 2 月报告的空袭率相比，大部分空袭发生在中朱巴州和下朱巴州。据报，青年党试图减少空袭威胁导致在城市地区活动的青年党人员增加。还针对亲伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国)分子发动了空袭，这可能是本报告所述期间该团体活动明显减少的原因。

C. 经济发展情况

21. 5 月，联邦政府与国际货币基金组织(基金组织)就涵盖 2019 年 5 月至 2020 年 7 月期间的第四个工作人员监测方案达成了工作人员级别协议。基金组织执行董事会于 8 月 1 日核可了该方案，认为它符合高信贷分档安排的条件标准，可使索马里更加坚实地踏上重债穷国倡议下的债务减免道路。在达到高信贷分档安排质量的工作人员监测方案下有至少六个月令人满意的表现，是达到该倡议决策点的先决条件之一。其他先决条件包括交付业经批准的临时减贫战略文件，以及动员国际捐助伙伴提供充分的融资保证，以支付基金组织在重债穷国债务减免中的份额。政府编制了 2020-24 年国家发展计划草案，既作为战略文件的标准，又用于达到文件中提出的标准。已就计划草案在国家利益攸关方中广泛征求意见，并正在与国际发展伙伴进行协商。

22. 现有最新数据表明，索马里的实际国内生产总值估计在 2018 年增长 2.8%，达到 44 亿美元，高于 2017 年 1.3%的增长率。估计数已从先前公布的预测数字下调，反映了新提供的家庭消费数据，订正估计数的依据是更具全国代表性的样本，包括更广泛的地理覆盖范围以及游牧人口和境内流离失所者定居点的数据。过去 5 年的人口年均增长率为 2.9%，实际国内生产总值增长不足以提升实际人均收入。根据《2019 年世界银行索马里经济最新报告》的初步数据，估计实际人均国内生产总值从 2013 年的 316 美元下降到 2018 年的 311 美元。因此，贫困发生率仍然较高，贫困现象依然普遍。

三. 支持建设和平和国家建设努力

A. 建立一个正常运转的联邦国家

1. 深化联邦制

23. 联邦政府与联邦成员州继续开展技术合作，包括在全面安全办法各组成部分进行技术合作，以及在 7 月 21 日和 22 日召开国家安全办公室和各州安全办公室联席会议。6 月 24 日，法马约总统在向 1991 年国家崩盘后索马里国立大学的首批毕业生发表讲话时指出，中央和外围之间的合作至关重要；他支持联邦制，但不支持“邦联”。他说，需要建立强大的中央政府，政府要有能力保卫国家，并具备可靠的货币和移民制度以及中央外交政策。

2. 宪法审查

24. 7 月 30 日，法马约总统与宪法事务部、宪法审查和监督委员会以及独立宪法审查和执行委员会举行会议，讨论审查进程的进展情况。独立宪法审查和执行委员会完成了对临时联邦宪法最后五章的初步技术审查，并于 6 月 27 日向议会监督委员会提交了这五章内容。自 5 月开始在宪法事务部下工作的一个技术工作组已在联合国的参与下，开始就临时联邦宪法中尚未解决的一系列关键政治解决问题制定一些备选方案，以便为联邦和州领导人之间更广泛的协商和未来的决策铺平道路。

25. 6 月 17 日至 19 日，在摩加迪沙举行的一次讲习班召集了贝纳迪尔州和联邦成员州的妇女团体，探讨宪法在索马里国家建设和建设和平中的作用，特别是从索马里妇女的角度。在讲习班上提出了一系列建议，旨在促进妇女在审查过程中参与索马里各地的政治进程。

3. 预防和解决冲突

26. 内政、联邦事务与和解部开始向联邦成员州推出全国和解框架。6 月 28 日至 30 日，该部官员在拜多阿向西南州官员介绍了该框架，并讨论了在该部支持下制定区域和解框架的问题。数十名民间社会代表承诺为这一努力作出贡献。

27. 6 月 30 日至 7 月 3 日，贾穆杜格州和解和联邦制部长促成哈巴尔吉迪尔部落的萨阿德小部族和迪尔部族在加勒卡约举行了一次地方和解会议，这两个部族都居住在穆杜格州的偏远地区。双方达成了停火协议，并承诺结束敌对行动。

28. 7 月 9 日至 10 日，内政、联邦事务与和解部和国际合作伙伴在挪威政府的支持下举办了一次专题讨论会。包括学者、和解专家和企业界代表在内的约 30 名与会者讨论了企业界在建设和平、民族和解进程以及发展和人道主义服务提供方面的作用，以期与联邦政府合作促进和解努力。

4. 支持普选

29. 5 月 20 日，内政、联邦事务与和解部向下院提交了选举法案草案。这项法案受到联邦成员州领导人的批评，他们称联邦政府在提交修订草案之前没有征询他们的意见。联邦政府呼吁联邦成员州代表在上下两院参与这项法案。法案仍处于一读阶段。7 月 21 日，下院议长任命了议会特设委员会的 15 名成员，负责审查选举法案草案。法案草案中的一些条款包含在宪法、政治和操作层面存在问题、需要进一步审查的议题，包括需要澄清将如何举行上院选举。此外，对于法案是否保留政党候选人名单中至少有 30%为女性的要求仍存在一些不确定性。还需要对选举时间表的错配进行调整。与此同时，联邦内阁向下院提交了对 2016 年政党法的拟议修正案，该修正案尚待一读。

30. 全国独立选举委员会推进了选举的技术筹备工作，包括最后确定和核查西南州和贝纳迪尔州潜在的选民登记中心。除邦特兰以外的其他联邦成员州都在开展这项工作，邦特兰因与联邦政府存在政治分歧而暂停了这项工作。委员会核准了 2020 年选民登记工作的行动构想草案和暂定预算。

B. 贯穿各领域的问题

1. 性别平等和增强妇女权能

31. 在 5 月和 6 月期间，联索援助团支持与妇女民间社会领袖和议会成员举行了数次会议，讨论选举法案草案，内容涉及在即将举行的联邦选举中使妇女获得至少 30%的配额。5 月 30 日，联索援助团在西南州的拜州协助召开了一次妇女领袖协商会议。与会者强调，必须大力开展促进性别平等的公民教育和公共外联，这是支持妇女参与 2020 年选举进程(包括作为选民和候选人参与选举)的最关键问题之一。

32. 6 月 19 日和 20 日，邦特兰州妇女、发展和家庭事务部与邦特兰发展研究中心在邦特兰共同举办了妇女政治参与的协商论坛，该论坛强调了在 2020 和 2021 年即将举行的全国选举中为议会女性候选人及早开展竞选活动的重要性。

2. 增强青年权能

33. 5 月 15 日，在索马里各地举行了纪念索马里青年日的一系列活动。其中包括一场由来自北加勒卡约和南加勒卡约的 300 名青年组成的和平游行。在联合国人口基金(人口基金)的支持下，青年与体育部在摩加迪沙组织了一场活动，法马约总统在活动上呼吁 1 500 名青年与会者团结起来，共同实现国家的和平与繁荣。

34. 为筹备即将举行的选举，联索援助团于 7 月 28 日至 29 日在摩加迪沙与来自索马里各地的 55 名青年男女共同主办了一次协商，以更好地了解阻碍青年政治参与的因素。会议确定了方案编制方面的不足，并就支持青年正式和非正式政治

参与的未来方案提出了一套建议，包括进行选举培训，恢复联邦议会中的青年核心小组，建立帮助青年女性的导师网络，提供青年领导力培训，以及加强青年领导组织的宣传能力。

35. 由联合国人类住区规划署(人居署)和人口基金在建设和平基金支持下实施的青年政治赋权项目继续倡导朱巴兰的青年政治参与。5 月在多洛和基斯马尤举行了两次代际论坛，聚集了青年、长老和决策者，讨论青年参与即将举行的州选举问题。论坛结束后，发起了三场由青年领导的运动，以扩大青年的声音，目前有 17 名青年，包括两名女性，正准备在 8 月竞选州政府职位。

C. 发展协调

36. 联邦政府宣布索马里伙伴关系论坛将于 2019 年 10 月举行。论坛召集高级别官员进行政治对话，评估国家发展计划的执行进展，以及索马里新伙伴关系的遵守情况。上一届论坛于 2018 年 7 月在布鲁塞尔举行。

37. 索马里发展和重建基金继续充当执行国家发展计划的协调框架和筹资架构。7 月，联邦政府就修订援助架构问题与联邦成员州、包括联合国在内的国际伙伴、民间社会、私营部门和议员进行了磋商。修订后的架构对接新国家发展计划(2020-2024 年)，预计将在未来几个月内成形，并在下一届索马里伙伴关系论坛上达成一致。

四. 人道主义状况

38. 索马里正经受着大雨季(4 月至 6 月)降水低于正常水平造成的负面影响，之前 2018 年的小雨季(10 月至 12 月)降水也不足，2019 年的大旱季(1 月至 3 月)又异常干旱。自 2015 年末以来的每一个雨季降水都低于平均水平，但 2018 年的大雨季除外。2019 年大雨季是连续第二个降水低于平均水平的雨季，而该国尚未从 2016-17 年的长期干旱中完全恢复。全国各地的 2019 年降雨都开始得较晚，导致大多数地区累积降雨量低于平均水平。在该国的一些地区，短期内的暴雨还导致洪水泛滥，严重破坏了种植的作物、土地以及对农业和畜牧业生产至关重要的其他资源。

39. 虽然 5 月和 6 月初迟来的降雨缓解了干旱状况，增加了供水，并在一定程度上改善了牲畜饲养条件，但仍不足以满足可持续农业生产的需求。在未来几个月里，牲畜数量少的贫困畜牧者可能会面临重大的粮食消费缺口。由于粮食库存耗尽、农业劳动力收入减少而且收成前景不佳，预计全国许多农牧民家庭和农民将面临粮食短缺，直至 2019 年底。迟来的降雨带来的牧草生长量仅够暂时改善牲畜饲养条件。在作物种植区，大雨季延迟开始显著影响了作物的种植和发芽。因此，预计谷物收成将比平均水平低 50%。

40. 截至 7 月，估计有 220 万人面临严重的粮食不安全，与 2 月预测相比增加了近 30%。粮食安全状况恶化、无法获得清洁水以及儿童、特别是境内流离失所儿童重度急性营养不良率居高不下等因素，正在增加水传播疾病爆发的风险，并加剧现有脆弱性。

41. 流离失所人数逐步上升，自今年年初以来约有 193 000 人流离失所，其中包括 72 000 多人因粮食不安全而流离失所。此外，已有 60 000 多人搬到巴洛、奥代格莱和阿夫戈耶，这些人主要来自正在进行军事行动的下谢贝利州的巴里拉。总计有超过 260 万索马里人在境内流离失所。自 2019 年初以来，已有超过 115 000 名境内流离失所者被驱逐。制定政策和监管框架的工作正在取得进展，《关于难民回返者和境内流离失所者的国家政策》草案、《关于向符合条件的难民回返者和境内流离失所者分配住房用地的临时议定书》草案以及《国家驱逐准则》草案已经提交索马里联邦政府内阁审查。

42. 仍有超过 800 000 名索马里难民在邻国流离失所，尤其是在埃塞俄比亚、肯尼亚和也门。截至 7 月 13 日，共有 90 058 名索马里难民通过联合国难民事务高级专员公署自愿遣返方案回返，他们主要是从肯尼亚以及也门、吉布提和利比亚返回索马里。7 月初，约 1 300 名索马里难民离开厄立特里亚，抵达埃塞俄比亚。

43. 在资源紧张的同时，人道主义局势也出现恶化，迫使援助机构减少了救济工作。6 月，粮食安全小组集体行动计划向 220 万人提供粮食援助，实际仅援助 140 万人，低于 2018 年 7 月至 12 月期间月均援助 200 万人的水平。截至 7 月底，2019 年人道主义应急计划仅获得 40%的资金。5 月 20 日，援助机构启动了干旱影响应急计划，向 450 万人提供关键的救命援助。7 月 12 日，联邦政府和人道主义国家工作队联合发布了经修订的干旱影响应急计划，呼吁提供 6.86 亿美元，以应对干旱引发的需求。

44. 为了促进应对非洲之角的干旱状况，主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员马克•洛科克于 6 月 5 日宣布中央应急基金拨款 4 500 万美元，其中 3 000 万美元拨给索马里。联邦政府与援助机构合作，已将加强自身干旱应急列为优先事项，并开始努力通过恢复和复原框架应对周期性干旱问题，该框架主要投资于水管理基础设施、农业生产力和自然资源管理等领域。

45. 行动环境仍然充满挑战。2019 年年初至今，约有 49 名人道主义工作人员受到安全事件的直接影响。其中，2 名人道主义工作人员被杀，1 人受伤，11 人被绑架，5 人被捕并临时拘留，2 人因被控违法而被当局驱逐。官僚主义制约和有限的后勤基础设施继续妨碍人道主义机构为需要帮助者提供援助的能力。联合国人道主义国家工作队于 5 月通过了一项“准入战略”，指导如何扩大援助范围并与当局和冲突各方接触以更好地提供援助。

五. 人权和保护

A. 人权

46. 在本报告所述期间，联索援助团记录了 322 起平民伤亡(截至 7 月 21 日)：由青年党造成的占 76%(245 起)，非索特派团造成的不到 1%(2 起)，国家安全部队则占 7%(23 起)。斋月期间，平民伤亡人数比上一年增加了 7%。

47. 总共宣布了五项死刑判决，在死刑定罪后执行了三项处决。5 月，努加尔州的加罗韦区法院认定三名被告犯有强奸和杀害加勒卡约一名 12 岁女童的罪行，并判处死刑。包括代表和部族长老在内的选举进程参与者继续遭到定点击杀，青年党记录了 10 起击杀事件并声称对这些事件负责。

48. 7 月 12 日，青年党在基斯马尤发动协同进攻，导致两名记者丧生。四人因表达自由和集会自由相关问题被捕，其中包括三名记者，两个媒体站在禁令取消前被禁 12 天。“索马里兰”警察在索勒州拉斯阿诺德区逮捕了一名记者，据称他采访了抗议逮捕一名议员的示威居民；在哈尔格萨州，一名自由职业记者被判处三年监禁，罪名是诽谤和传播假新闻。此外，作为 5 月 18 日庆祝活动的一部分，557 名在"索马里兰"被判犯有轻罪的囚犯被赦免。邦特兰当局还在斋月期间赦免了 121 名囚犯。

49. 6 月 20 日，法马约总统签署了《残疾人权利公约》，该公约于 7 月 31 日获得批准。6 月 24 日，妇女与人权发展部长德卡・亚辛在索马里 2019 年 1 月成为人权理事会成员后首次在理事会上发言。部长重申索马里致力于促进尊重人权的文化，以此作为冲突后建设和平的基础，她阐述了索马里在促进和保护人权方面取得的进展，并敦促在这些问题上与联合国加强协调。

50. 索马里人权状况独立专家从 7 月 15 日开始对摩加迪沙和哈尔格萨进行了为期 10 天的访问。他会见了联索援助团、非索特派团以及联邦政府和民间社会组织的代表，共同讨论索马里的人权状况，并倡导采取行动促进和保护索马里的人权。

B. 武装冲突中的儿童

51. 与上一个报告所述期间相比，严重侵害儿童事件减少了 8%。武装冲突中严重侵犯儿童行为国家监测和报告任务组核实了影响 301 名儿童(271 名男童和 30 名女童)的 426 起严重侵害事件、一起袭击医院事件、一起袭击学校事件和两起拒绝人道主义准入事件。共有 187 名儿童被招募和使用，172 名儿童被绑架，51 名被杀害和致残，11 名遭到了性暴力。实施这些侵犯行为的包括青年党(88%)、身份不明的武装分子和部族民兵(7%)以及联邦和州武装部队(5%)。影响到七名男童的七起剥夺自由事件则是由索马里警察和朱巴兰部队所为。

52. 联索援助团与联邦政府一道，为索马里安全部队的 135 名成员(105 名男性，30 名女性)和 75 名政府官员(52 名男性，23 名女性)进行了儿童保护培训。在国家一级发起了新的全球运动，目的是保护受冲突影响的儿童，联邦政府再次承诺加强儿童保护措施。共有 392 名儿童(380 名男童，12 名女童)脱离武装部队和武装团体，并被移交给儿基会合作伙伴以获得康复，从而最终重返社会。

C. 防止性暴力和性别暴力

53. 索马里于 6 月 19 日举办了消除冲突中性暴力行为国际日的纪念活动。联索援助团支持民间社会根据"支持强奸幸存者，实现幸存者的权利"的国家主题纪念这一天，同时思考“以幸存者为中心的办法的重要性”这一全球主题。参与者通过的主要建议包括加强诉诸司法机会和通过性犯罪法案。

54. 6 月 25 日，由联索援助团主持的监测、分析和报告安排工作组在技术层面召开了一次会议。技术工作组审查了 2019 年上半年以来与冲突有关的性暴力案件，注意到由于无法进出受冲突影响地区、存在阻碍报告的文化和社会因素以及全国各地警务和司法服务覆盖面有限等因素，存在少报事件的问题。与会者指出，身份不明的穿制服武装男子强奸妇女而不被追究责任的情况很普遍，因为逮捕被控施害者并将其定罪的案例很少。

55. 我的冲突中性暴力问题特别代表普拉米拉•帕滕于 7 月 13 日至 19 日访问了索马里，并就防范和应对冲突中的性暴力问题与联邦和州当局进行了接触。她还与民间社会等其他利益攸关方一道，同在一个解除武装、复员和重返社会项目下支持女性叛逃者的社会工作者进行了接触，倡导为应对冲突中性暴力的国家承诺提供更多支持。

六. 执行过渡计划

A. 过渡规划

56. 在整个报告所述期间，继续在技术层面协调实施全面安全办法，由此加强了军事规划(构成部分 2.A)、警察和其他法治举措(构成部分 2.B 和 C)和促进稳定活动(构成部分 3)之间的协调，以支持国民军在下谢贝利领导的行动。在非索特派团和其他国际伙伴的支持下，联邦政府各部和西南州当局继续在萨比德和巴里拉附近协调开展军事行动和促进稳定活动，目标是建有横跨谢贝利河的桥梁的战略性村庄。随后，在沿海地带开展了军事行动，确保了 Ceel Sallini 村和 Dhanaane 村的安全。

B. 国际合作——全面安全办法

构成部分 1
推动非洲联盟驻索马里特派团的行动，并加强特派团的成效

57. 在本报告所述期间，联索支助办继续为提高非索特派团的成效做出贡献。联索支助办向非索特派团提供了外地保密话音通信，以及可在需要进行伤员和医疗后送时缩短响应时间的移动应用程序。此外，联索支助办通过在摩加迪沙和各区总部建立外勤技术培训设施，继续加强非索特派团的信号能力。联索支助办还继续为非索特派团各构成部分、国民军和索马里警察部队提供信息和通信技术培训。

58. 联索援助团向共计 2 537 名非索特派团部队人员提供了正式培训，从而提高了非索特派团人员在车队运输期间发现并销毁简易爆炸装置的技能。联索援助团也向非索特派团各区的路线搜索爆炸物处理小组和简易爆炸装置探测小组提供了专门培训和装备。联索援助团勘查了长达 913 公里的道路，以评估道路状况并查明易受攻击的脆弱点和地区。

构成部分 2
加强索马里安全机构

59. 联邦政府开始核查国民军所有人员的生物特征登记信息，拟于 12 月 31 日前完成核查。这项工作将收集人力资源和医疗数据，以确保及时支付人员工资，查明培训差距，并为根据《养恤金和退役金法案》拟复员的人员设定基准，议会目前正在审议这项法案。在就透明度和问责制措施达成一致后，美利坚合众国恢复了对国民军试点单位的支持。贾穆杜格州开始将"先知的信徒"部队编入国民军。

60. 5 月 15 日，联邦司法部长召集了一次涉及全面安全办法构成部分 2 和 4 的会议，目的是在下谢贝利州的过渡地点提供司法和惩戒服务。由此，联邦政府和国际伙伴制定了一项干预计划，用于评估并确定在新收复地区提供司法服务的切入点，正在开展进一步协商。

61. 贾穆杜格州、西南州和朱巴兰州实施索马里新警务模式的技术委员会更新了 2020 年各州警务优先事项。5 月 27 日起开始在乔哈尔为 200 名新警察举办非索特派团-联合国第二次联合培训课程，联合警察方案为课程提供了资助。该方案还批款 280 万美元，用于支持邦特兰州警察部队。

62. 6 月 18 日，联索援助团和国际伙伴参加了伊加特协调的海事保安协调委员会会议，并达成一致，认为应将完成索马里《海商法》定稿列为高度优先事项，因为这将支持索马里海洋领域的治理结构。

63. 作为摩加迪沙安全计划下减少迫击炮袭击措施的一部分，联索援助团协助清理了摩加迪沙附近拟设立的 5 个索马里警察部队的前沿行动基地所在区域，总面积为 12 500 平米。

构成部分 3
稳定、社区复原及扩展国家权威和问责

64. 作为联邦政府部际工作队的牵头部门，内政、联邦事务与和解部与西南州当局在下谢贝利州协调开展了促进稳定举措，以支持落实过渡计划。这些举措包括在大不列颠及北爱尔兰联合王国早期恢复倡议、美国国际开发署和欧洲联盟的协助下，在从青年党手中收复的地区建立初步治理和开展社区恢复工作。继续在贾穆杜格州、希尔谢贝利、西南州和朱巴兰州开展国家稳定战略规定的社区和解与组建地区委员会的活动。在社区一级，联索援助团协助举行了 53 次讨论会，共有 341 人参加，会议旨在促进关于和平与宽容的对话。

构成部分 4
防止和打击暴力极端主义

65. 在州一级建立了防止和打击暴力极端主义委员会结构，与总理府同联邦各部的协调结构类似。西南州和希尔谢贝利已经制定了防止和打击暴力极端主义的路线图。

66. 联索援助团和移民组织继续支持联邦政府的处理脱离接触战斗人员的国家方案。截至 7 月，三个面向低风险青年党逃兵的康复中心最近在摩加迪沙、拜多

阿和基斯马尤分别为 70 名、27 名和 96 名逃兵提供了支助。6 月 20 日，126 名前青年党成员在完成必要方案后从拜多阿康复中心毕业，该方案包括正规教育、职业培训和心理社会支持。

C. 遵守人权尽职政策的情况

67. 联合国-非索特派团人权尽职政策联合工作组于 5 月举行会议，讨论在执行商定缓解措施以处理侵犯人权和违反国际人道主义法行为方面的进展情况。虽然与会者注意到对非索特派团侵犯人权的指控从 2017 年的 94 件减少到 2018 年的 21 件，但他们强调，需要进一步加强防范和应对措施，包括加强非索特派团调查委员会。会上介绍了非索特派团为监测航空资产缓解措施而采取的行动。为支持执行这些措施，7 月 8 日开展了进一步的联合评估，同时考虑到预期可获得的新航空资产。向非索特派团提出的建议包括进一步开展人权培训以及关于标准作业程序和事件报告的建议。联索援助团还通过培训和简报会支持其他实体，促进在其支持索马里安全部队的框架内执行这些措施。

七. 向国民军和非索特派团行动提供后勤支援

A. 支援非索特派团行动

68. 联索支助办根据安全理事会第 2472(2019)号决议的授权，继续向部署在索马里中南部 77 个地点的非索特派团人员提供后勤支助。为支持落实过渡计划，联索支助办支持非索特派团布隆迪部队将 6 区的 Afmadoow 移交给朱巴兰安全部队，肯尼亚部队则从 Busar 基地和 Fafadun 基地撤出行动，以推进至 3 区的 Bura Hache 和 Guerille。因此，布隆迪部队从 Afmadow 转移到摩加迪沙以东 20 公里处的 Maslah。

69. 为了应对向国民军和非索特派团提供饮用水方面的长期挑战，联索支助办在前沿行动基地和下谢贝利行动区钻井，并为其提供氯净水片剂、杰里罐和水箱服务。

70. 联索支助办还在所有各区建立仓库和车辆维修车间，应对妨碍设备维修的挑战，这么做将加强其维修设备和支持非索特派团机动性的能力。

71. 为支持 4 月开始由国民军领导在下谢贝利开展的过渡相关行动，联索支助办向参加行动的乌干达部队提供了后勤支援。提供的支援包括防御工事器材、燃料、医疗和伤员后送、人员和装备的调动以及特派团辅助部队。

B. 支援索马里国家武装部队行动

72. 联索支助办继续向非索特派团各区 21 个不同地点的 10 900 名符合条件的国民军部队人员提供后勤支援，包括支援正在下谢贝利开展的由国民军领导的联合行动。提供的支援包括防御工事器材、口粮、燃料、水箱、急救箱、甚高频无线电收发机、氯片、蚊帐和空中医疗后送。

八. 联合国向索马里派驻人员

73. 联合国各实体继续在索马里的下列地点派驻人员：拜多阿、贝莱德文、博萨索、多布里、多洛、加勒卡约、加罗韦、哈尔格萨、乔哈尔、基斯马尤和摩加迪沙。在杜萨马雷卜设立联合国办事处方面继续取得进展。截至 2019 年 7 月 25 日，在索马里全境部署了 603 名国际工作人员和 1 367 名本国工作人员。

74. 2019 年 1 月 1 日，位于亚丁•阿德国际机场内的摩加迪沙联合国大院遭到迫击炮袭击后，联索支助办继续加强机场和非索特派团所有基地的安全措施，迄今已完成机场五个入口中四个入口的加固工程，并加强了联索支助办、联索援助团和非索特派团的办公和住宿基础设施。我的主管非洲事务助理秘书长宾图•凯塔于 6 月 12 日至 17 日访问了索马里，与联索援助团工作人员进行交流，并与联邦政府、国际合作伙伴和民间社会讨论联合国的支助工作。她还对基斯马尤进行了为期一天的访问。我的主管业务支助事务副秘书长阿图尔•哈雷于 7 月 6 日至 8 日访问索马里，讨论了安全、向非索特派团和国民军提供后勤支助、就执行特派团地位协定开展联合协调以及维和中的环境责任等问题。他还在非洲联盟委员会主席特别代表的陪同下对乔哈尔进行了实地考察，在那里他与非索特派团第 5 区特遣队进行了交流。

75. 在本报告所述期间，联索援助团和联索支助办领导层继续与索马里当局进行协商，以应对当局违背《特派团地位协定》征收税款和其他费用所造成的挑战。3 月建立联合协调办公室后，在为不持有联合国通行证的联合国人员办理签证方面取得了一些进展。然而，挑战仍然存在，联邦政府和联邦成员州仍然对联合国承包商征收签证费用和税款。被迫支付的税款和其他费用继续给联索支助办的预算带来负担，使资金从授权支助中转移。

76. 联合国继续支持联邦政府努力提高当地企业的收入。因此，联合国一直在与联邦政府和非索特派团合作，摸清在亚丁•阿德国际机场内运作的所有承包商和分包商，以期制定一份专为联合国使用的承包商名单。这将有助于确保承包商和分包商履行对联邦政府的纳税义务。

九. 意见

77. 在过去三个月中，索马里在政治、经济和安全方面取得了进展，但同时也面临持续的挑战，如果不尽快解决这些挑战，就可能危及迄今取得的成果。联邦政府与联邦成员州领导人若不能恢复对话，那么实现索马里联邦选举、加强安全和债务减免等优先基准的必要进展将愈加困难。在这些问题上取得关键进展的窗口正在缩小。我敦促索马里联邦政府、联邦成员州、联邦议会两院和所有利益攸关方本着协商一致与合作的精神，作为当务之急，尽一切努力加快对关键问题的政治讨论。

78. 在今年余下时间里，区域选举进程将继续吸引政治注意力，这决不能拖延联邦政府与联邦成员州之间的对话。我敦促有关各方确保进程的透明度，避免诉诸

暴力。朱巴兰州议会新成员的遴选和州总统的选举应遵循公平、透明和可接受的流程，这一点非常重要。我对在贾穆杜格州进行的所有各方参加的对话感到鼓舞。我敦促所有利益攸关方推进基础广泛和包容各方的和解，从而在贾穆杜格州实现透明与和平的选举进程。极为重要的是，这些区域选举进程有助于联邦政府和联邦成员州之间重新开展对话，从而促进国家的整体利益。

79. 联邦议会在近几个月中努力推进立法议程，包括反腐败委员会法案，这令人鼓舞。这种势头应该持续下去。我欢迎上下两院恢复合作的公告，并欢迎为恢复议会所需开展的重要立法工作而秉持的对话精神。重要的是及时将法案颁布为法律，以便索马里实现其远大目标。

80. 在推动制定 2020 和 2021 年全国选举法律框架方面取得立法进展的需要最为迫切。我敦促联邦政府和联邦成员州就涵盖关键选举问题的政治框架达成共识。议会通过选举法案同样重要，法案应体现全国独立选举委员会认为开展其工作所需要的修正。这也将表明对全国选举的明确政治承诺，此种承诺加上对政府选举财政捐助的更明确说明，将有助于引起捐助者的兴趣并建立其信心。无法为开展选举活动吸引足够和及时的财政支持，可能会成为按时举行选举的又一障碍。建立选举安全协调机制也对适当的选举规划和运作非常重要。在这方面，我鼓励会员国为选举进程提供资金。我赞扬委员会在推进选民登记进程方面所作的技术准备。

81. 我鼓励妇女参与政治并在各级决策中发挥有效作用。我敦促联邦政府、联邦议会、联邦成员州、民间社会和国际社会加大行动力度，加强妇女对政治改革议程的参与，为此应在 2020 和 2021 年选举法律框架中明确作出注重性别平等的规定，并提高能力以使 2020 和 2021 年联邦议会中的妇女配额达到 30%。

82. 联邦政府加强了摩加迪沙的安全措施。然而，青年党继续展示其调整战术、包括躲避空袭的能力。无谓的恐怖主义行为决不能破坏在实现和解与政治稳定方面取得的进展。我欣见在下谢贝利州协调过渡行动方面取得的进展，并对联邦政府和西南州当局在这些行动中更加注重协调的做法感到鼓舞。在开展这些行动期间，各级加强了联合规划，包括关于促进稳定的规划，这么做十分重要。联邦政府必须加倍努力，以可预测和可持续的模式组建索马里军队，包括加快与过渡有关的行动和整编现有部队。这将是在国家安全架构下使索马里人在 2021 年主导本国安全工作方面保持当前成果和取得更大进展的关键条件。

83. 我仍然对平民伤亡感到关切，并敦促各方在敌对行动中尊重国际人权法和国际人道主义法。2016 年选举进程的参与者继续遭到定点击杀，这仍然令人特别关切，特别是在开展 2020 和 2021 年选举筹备工作的情况下。我敦促联邦政府终止这些暗杀行为不受惩罚的现象，以免破坏未来的政治进展。当局继续侵犯表达自由和集会自由，在联邦选举前的一段时间，这种侵犯行为还可能继续增加。

84. 我欢迎政府批准《残疾人权利公约》，并采取步骤加强保护人权的法律框架，包括制定有关残疾和儿童权利的法律。我敦促联邦政府、联邦议会、联邦成员州和民间社会加强边缘化社区、境内流离失所者和残疾人对政治改革议程的参与。我再次鼓励联邦政府完成组建独立人权委员会的工作。

85. 在资源紧张的同时，人道主义局势也出现恶化，迫使援助机构限制或减少了救济工作。我赞扬联邦政府施展领导力，优先加强干旱应急工作及与援助机构合作，并努力应对这些事件的周期性影响。截至 7 月底，2019 年人道主义应急计划只获得 40%的资金。我敦促捐助者加大努力，支持提供救命援助和保护工作。我仍然深为关切的是，安全环境充满挑战，军事行动、武装团体间冲突和非国家武装行为体的存在对平民产生持续影响，以及运送人道主义援助和商业用品所需的关键出入道路受到限制。我欢迎国家和地方当局在监测和执行人道主义方案方面发挥更大的作用。我呼吁在这些工作中遵守人道主义原则。

86. 在快速变化的地区背景下，非洲之角国家本着相互合作的精神行事尤为重要。我鼓励各方通过建设性对话解决可能存在的分歧，以期改善地区关系，最终使非洲之角地区的所有人民发挥出巨大潜力。

87. 我要感谢非洲联盟、非索特派团、伊加特、欧洲联盟、会员国、非政府组织和其他伙伴为索马里建设和平及国家政权建设提供的持续支持。我赞扬非索特派团和索马里安全部队继续为实现索马里长期和平稳定作出牺牲。

88. 我感到高兴的是，索马里与联合国之间的伙伴关系依然牢固。我仍然致力于深化这一伙伴关系，造福索马里人民，支持索马里取得持续进步。我感谢索马里联邦政府在 5 月 30 日我的新特别代表詹姆斯 • 斯旺获得任命后向他致以热烈欢迎。我深为赞赏我的副特别代表拉伊塞东 • 泽嫩加在斯旺先生就职前充满挑战的数月中发挥的领导作用；我还要深切感谢联合国驻索马里的所有工作人员在艰苦条件下的持续奉献和出色工作。



Map No. 3690 Rev. 10.2 UNITED NATIONS
May 2014

Department of Field Support
Cartographic Section